NATIONAL FRAMEWORK

FOR ESTABLISHING AND MANAGING

Marine Protected Areas

— A Working Document —

Fisheries and Oceans Canada

March 1999

Contents

Purpose 1

Efforts to Date 1

Marine Protected Areas (MPAs) Under the *Oceans Act* 1

Approach to DFO's Marine Protected Areas Program 2

- Need for Effective Partnering
- Information Sources
- Ecosystem Overviews
- Public Awareness and Education
- Learn-by-doing

Framework to Establish and Manage MPAs 7

Step 1: Identification of Areas of Interest (AOIs) 9

Step 2. Initial Screening of AOIs 9

Step 3: AOI Evaluation and Recommendation 11

Step 4: Development of a Management Plan for a Candidate MPA Site. 14

Step 5: Designation of MPA 17

Step 6: Management of MPA 18

Interim MPAs for Emergency Situations 19

Appendix 1: Checklist for AOI Information 20

Appendix 2. Checklist for MPA Management Plan Content 21

Purpose

The *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas* presents the general approach that Fisheries and Oceans Canada (DFO) will take to establish and manage MPAs across Canada. The program will be implemented at the DFO Regional level. Regions, therefore, may develop specific guides for implementing the National Framework to suit local marine conservation and protection needs. Regional guides will be consistent with the National Framework and may provide additional details on aspects of the process.

Efforts to Date

In February 1997, DFO released a Discussion Paper entitled "An Approach to the Establishment and Management of Marine Protected Areas under the *Oceans Act*." Over the public review period, DFO hosted 18 Information Sessions at which the *Oceans Act* and the MPA Discussion Paper were presented for discussion. Over 400 Canadians participated in these discussions. The feedback indicated that DFO was indeed "on the right track". Elaboration of the proposed approach was needed for further public review.

Marine Protected Areas (MPAs) Under the *Oceans Act*

The *Oceans Act* defines a marine protected area as an area of the sea that forms part of the internal waters of Canada, the territorial sea of Canada (12 nautical miles) or the exclusive economic zone of Canada (to 200 nautical miles); and that has been designated for special protection under the *Oceans Act* for one or more reasons. Table 1 describes the reasons for which MPAs can be established under the *Oceans Act*. The designation of MPAs will complement existing conservation and protection measures under the *Fisheries Act*.

Table 1. Reasons for Establishing MPAs under the *Oceans Act*

Section 35 (1) of the *Oceans Act* defines an MPA as:
an area of the sea...(that) has been designated ... for special protection for one or more of the following reasons:

a) the conservation and protection of commercial and non-commercial fishery resources, including marine mammals, and their habitats;
b) the conservation and protection of endangered or threatened marine species, and their habitats;
c) the conservation and protection of unique habitats;
d) the conservation and protection of marine areas of high biodiversity or biological productivity; and
e) the conservation and protection of any other marine resource or habitat as is necessary to fulfill the mandate of the Minister (of Fisheries and Oceans).

103-01325/

Approach to DFO's Marine Protected Areas Program

Need for Effective Partnering

The MPA program will seek the support of other federal ministers, boards and agencies, provincial and territorial governments, and affected Aboriginal organizations, coastal communities and other persons and bodies, including those bodies established under land claims agreements. Cooperation will be encouraged in all steps of the framework.

The concept of partnering is vital to the MPA Program — its success depends on how well various interests are able to work together. Key program areas dependent on partnering include the gathering of information, the development of public awareness of environmental issues, the conducting of research, and the enforcement of regulations.

The number of interested parties, like the diversity of interests and uses, will vary with sites, regional needs and attitudes, and resources. The degree of involvement and responsibility of interested parties depends on the purpose of the MPA and its geographical location. Partnering arrangements in the MPA program will often involve many groups and interests as discussed below.

Coastal Communities and Non-Government Conservation Organizations

The MPA program provides an opportunity for communities, as well as local, regional and national conservation groups, to be involved in conservation activities in the marine environment. In coastal MPA management, local organizations and communities will have the opportunity to play a prominent role, ranging from nomination and co-management of sites to consultation activities and public awareness programs. Organizations nominating an MPA could become a 'sponsor' for the site. A sponsor is an organization prepared to make a long-term partnering arrangement for managing the MPA.

Fishing and Aquaculture Interests

Fishing and aquaculture interests have an important investment in MPAs. It is essential that fishing groups, including commercial and Aboriginal fish harvesters, recreational fishers, businesses, processing companies, and the fishing-dependent communities, play an active role in the MPA process.

Fish harvesters have always been strong proponents of conserving the marine resources upon which they depend. They have much knowledge to add to the scientific information that shapes the management approach. Experience suggests that MPAs need strong support from fishing interests, particularly if the MPAs will remove territory from fishing areas or restrict fishing. Support for MPAs grows when harvesters

see the results of a successful MPA, or when they become involved in the many stages of the MPA establishment process. The development of the Canadian Code of Conduct for Responsible Fishing Operations in Atlantic Canada complements the MPA process and encourages cooperative approaches to management of the fisheries resources.

Aquaculture is a fast-growing industry in Canada with an interest in the conservation of marine resources. Like the fishing industry, aquaculture will be closely involved in the consideration of individual MPA sites.

Aboriginal Communities and Organizations

Many Aboriginal communities and organizations have a strong interest in conserving marine resources for cultural, subsistence and economic reasons. Affected Aboriginal communities and organizations will be provided with an opportunity to participate in the establishment and management of MPAs. Working together will facilitate the sharing of scientific and traditional knowledge. Special consideration will be given to traditional Aboriginal activities in marine areas in the planning and establishment of MPAs. Partnering arrangements will be encouraged to integrate Aboriginal interests into the MPA Program.

MPAs will be identified, designated and managed in manner consistent with Aboriginal land claims agreements.

Ocean Industries

The implementation of *Oceans Act* MPAs may restrict human activities in designated areas. Some current users of potential sites may have to be displaced in order to establish MPAs. As a result, many ocean industries, including oil and gas companies, marine mining interests, tourism, shoreline developers, shipping agencies, and other users, will have a direct interest in the development of an MPA program.

The MPA process will include consultations with affected users to ensure that their interests are taken into consideration during MPA planning and establishment. Many of these industries and users may wish to assume a long-term collaborative role in managing an MPA, assisting in activities such as enforcement and monitoring.

Provincial and Municipal Governments

In Canada, coastal provinces have varying degrees of jurisdiction over the seabed in inshore waters. Moreover, the provinces and municipalities are responsible for managing most of the land-based activities that affect the marine environment and potential MPAs: runoff (pollution), tourism, and shoreline development. Provincial legislation may be required or may be more effective in accomplishing the goals.

Federal Departments

With passage of the *Oceans Act*, DFO joined two other federal agencies, Parks Canada and Environment Canada, in having direct responsibility for the identification, designation and management of protected areas in the marine environment. The documents *Marine Protected Areas Program Policy Statement* and *Working Together for Marine Protected Areas: A National Approach* provide more details on how DFO will work together with these departments. Other federal agencies such as the Department of Transport, Natural Resources Canada, and the Department of National Defence will be consulted for assistance in addressing specific issues and in considering particular sites.

International

Cooperative agreements and joint planning exercises between Canada and its neighbours will be necessary in order to meet common conservation objectives. Highly migratory species such as whales have critical habitats located thousands of kilometres from Canadian waters and may require a network of protected areas throughout their range. Some potential marine protected area sites are shared with, or are in close proximity to, the United States. A similar situation exists in the Arctic, where Canada and Greenland have a common marine environment that requires protection. Canada and France (Saint Pierre and Miquelon) also share valuable resources on the east coast.

Information Sources

A major constraint in planning for MPAs is the limited understanding of the dynamics of our marine ecosystems. Where knowledge is limited, management decisions will be made on a precautionary basis. The MPA program will address information deficits by:

- pursuing sustainable development, integrated management, and the precautionary approach
- using MPAs as a learning opportunity by applying the adaptive management principle
- establishing a monitoring component as part of some MPAs
- using MPAs as natural laboratories to conduct environmental research.

Information required to ensure sound management of MPAs will continue to be gathered. As part of its science mandate, DFO will continue to collect data for understanding oceans and their living resources, including hydrographic, oceanographic, fisheries, and other marine data. Provincial agencies are developing a number of coastal databases that will be useful for decision-making. Federal and provincial agencies are also cooperating in the assembly of coastal zone information management systems. Community and conservation groups may also have information that an MPA program can use in decision-making.

Monitoring programs will be established to determine whether the goals of individual MPAs have been effectively realized. Environmental parameters will be monitored to detect natural and artificial changes in environmental systems. These data are essential for demonstrating management success. If success is demonstrated, compliance with regulations and public support for additional MPAs would be expected to increase.

Ecosystem Overviews

Ecosystem overviews are studies used to characterize ecosystem types. They will enable MPAs to be developed in a systematic manner, assist in the evaluation and selection of MPAs, and contribute to initiatives such as integrated management. They will normally consider large marine areas, coinciding with ecosystem domains rather than administrative regions of DFO or other agencies. As much as possible, they will include known marine ecosystems or biogeographic territories, such as the Bay of Fundy/Gulf of Maine, Strait of Georgia, Lancaster Sound, Hudson Bay and James Bay, or the marine portion of the St. Lawrence estuary.

Such overviews may include information on existing and proposed protected areas, existing and planned uses (fishing activities, resource extraction, recreation), environmental conditions, or ecological characteristics such as key species distribution and critical habitats. It may consider scientific and traditional knowledge. An ecosystem overview will provide important information for managing human activities affecting sensitive ecosystems, habitats, and species.

These overviews will consider existing and proposed MPAs from an ecosystems perspective. This includes consideration of how MPAs interact and support one another and contribute to a system of protection for sensitive resources and habitats. They will consider what additional measures and regulations may be required for protecting marine environmental resources in marine areas outside MPAs. Together with other responsible agencies, DFO may also use the ecosystem overviews to identify protection and conservation policies and actions for adjacent areas, such as habitat protection and enhancement, pollution control, land use controls, and coastal terrestrial park establishment.

The procedure for conducting ecosystem overviews will vary depending on the circumstances in each study area. These overviews may be updated from time to time as new and more detailed information becomes available.

Public Awareness and Education

Public awareness and education of DFO's Marine Protected Areas program is of the utmost importance. Successful partnering requires that interested parties are well-informed and knowledgeable. Also, the aims of the program must be clearly defined and understood.

The public awareness and education component of the program will require the development of a variety of materials for different audiences including schools, resource users, DFO and other government agencies, communities, and nongovernment agencies. A wide range of educational tools can be used, e.g., public meetings, brochures, booklets, and educational videos.

Effective education and stakeholder support can reduce enforcement requirements by:

- encouraging participation by interested parties
- creating an understanding that leads to better compliance
- providing a forum, through the partnering arrangements, for addressing concerns.

Learning-by-doing

The intention is for the evolving MPA framework to be adaptable and to be phased in, thus providing practical experience in establishing and managing MPAs. The framework design will be constantly examined to consider ways of streamlining and adapting it to meet the needs of regions and stakeholders. The use of pilot MPA projects, as described below, will enhance learning and adaptation.

A number of pilot MPA projects will be identified early in the program to facilitate the evolution of the framework for establishing and managing MPAs. Much can be learned from consideration of such pilot sites. Pilot MPA projects will be used to test various aspects of the MPA Framework. For example, partnering and co-management opportunities and mechanisms can be explored; guidelines for evaluating proposed MPAs may be tested; coordination among other agencies or governments could be examined. Learning from these pilot projects will be an integral part of the development of DFO's MPA Program.

Framework to Establish and Manage MPAs

This section describes the framework for the establishment of individual MPAs. In the framework, an Area of Interest (AOI) is a marine area proposed for MPA designation under the *Oceans Act*. Once an AOI has been recommended for establishment, it will be referred to as an MPA candidate site.

Framework to establish and manage individual MPAs (see Figure 1)

Step 1: Identification of Areas of Interest (AOIs)

Step 2: Initial Screening of AOIs

Step 3: AOI Evaluation and Recommendation

Step 4: Development of a Management Plan for Candidate MPA Site

Step 5: Designation of MPA

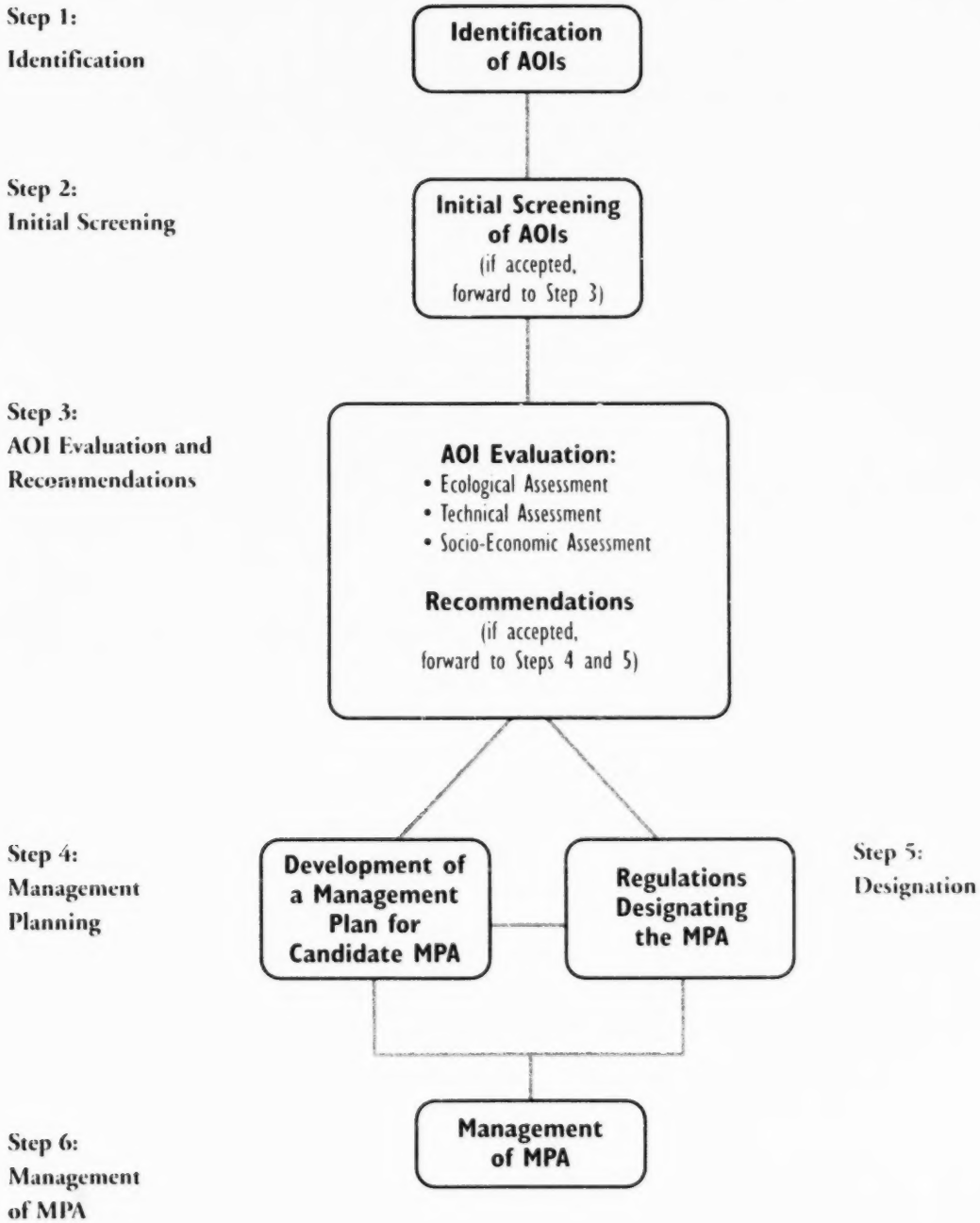
Step 6: Management of MPA

In some cases, steps may be taken concurrently or out of sequence.

The Minister of Fisheries and Oceans is responsible for recommending whether the Governor in Council should designate an MPA. To arrive at this recommendation, the Minister will make use of the framework, consulting as necessary with the public and other government agencies.

This National Framework allows for regional flexibility in establishing and managing MPAs. To reflect these differences, DFO Regions may develop specific guides to suit local marine conservation and protection needs. Regional guides must be consistent with the National Framework and may contain additional information on the steps and matters such as public input and consultations.

Figure 1: Framework for Establishing and Managing MPAs under the *Oceans Act*



Step 1: Identification of Areas of Interest (AOIs)

The first step in establishing a system of MPAs is to identify potential sites.

Identification

Opportunities will exist for DFO, other government agencies, community groups, coastal communities and Aboriginal organizations, the fishing sector, environmental organizations, academic institutions, other stakeholders and the general public to participate in identifying AOIs within various initiatives. These initiatives may include:

- ecosystem overviews
- integrated management processes
- fisheries management planning
- individual stakeholder proposals
- other approaches

The MPA program will accept nominations of areas for consideration as MPAs. This route provides an opportunity for interested groups to work with DFO in identifying possible MPA sites. Groups wanting to propose an area of interest should contact DFO as soon as possible.

Over the longer term, there is a need for a systematic approach to identifying a network of MPAs that reflects all the purposes identified in the *Oceans Act*. This may be achieved through ecosystem overviews (see p. 7). The overviews will assist in the selection and evaluation of MPAs, particularly those areas recommended by the public.

Step 2. Initial Screening of AOIs

Purpose

The initial screening step involves an assessment of an AOI to determine if it should be evaluated in more detail. Suggested AOIs will be screened to ensure that the purposes stated for the proposed area of interest conform to the reasons stated for MPAs under the *Oceans Act* (see Table 1).

Information required

At this stage, detailed information is not necessary. Some types of information that may be needed include:

- the location of the proposed AOI
- an outline of the purposes and rationale for establishing an MPA in this location and how these relate to Section 35 of the *Oceans Act*
- a brief biophysical description and socio-economic profile of the AOI and surrounding areas

- the types of management measures and regulations that might apply to the area
- the suggested involvement of stakeholders or sponsors in the future management of the area
- contact person, group or agency leading or facilitating the MPA process
- additional information, if required

AOI List

Proposed areas of interest that may qualify for MPA status (see Table 1, Reasons for Establishing MPAs under the *Oceans Act*) will be placed on a AOI List. The AOI List will be made available to the public.

Areas that are on the AOI list will be monitored to ensure that the ecological integrity of an area remains intact while awaiting a final recommendation concerning MPA status. Where it is believed that the ecological integrity of an AOI is being threatened by activities, interim protection measures may be implemented.

Interim Protection

Purpose

The identification of a site as an AOI does not provide immediate protection to an area. If an important site appears to be threatened at any step during the evaluation of an AOI, the Government of Canada or other levels of government may impose interim measures to conserve and protect potentially affected resources and habitats.

Interim protection measures

Governments have various measures for protecting marine resources and habitats on an interim or longer-term basis. Some examples include:

- broad notification of stakeholders to discourage uses which conflict with the purpose of the AOI
- partnering arrangements with industry and other stakeholders to protect area
- requests to other government agencies to defer establishment of tenures such as leases, licenses, or other rights to occupy the site
- application of *Fisheries Act* regulations and fisheries closures
- implementation of *Canada Shipping Act* regulations such as anchoring, navigation, and pollution restrictions
- establishment of controls by other government agencies, such as implementation of wildlife protection measures, moratoriums on new tenures or renewals, restrictions on resource uses in or around the area, protection from influences of land-based activities, and prohibitions of waste disposal and dumping

Step 3: AOI Evaluation and Recommendation

Purposes

To identify and assess the ecological, technical, and socio-economic merits of an AOI, to engage the public in a process of assessing the AOI, and to recommend whether the AOI should be established as an MPA.

Evaluation activities

This step consists of two activities:
A. Evaluation of the AOI
B. Recommendation

Proposal

In order to consider an AOI for MPA status, a more detailed proposal will be required. Preparation of a proposal may involve a planning process that brings together affected agencies and interests. An example of information that may be required is provided in Appendix 1. This information will normally be more detailed than that required for screening.

Interested parties should contact regional DFO offices for further information on procedures for proposals and evaluation.

A. Evaluation of AOIs

Purpose

To assess the merits of AOI from ecological, technical, and socio-economic perspectives.

Evaluation

AOIs will be evaluated through a series of assessments to determine their suitability as MPA candidates. Using scientific, traditional, and local knowledge and information the evaluation will weigh the merits of an AOI. A discussion paper, "A Guide to Developing Marine Protected Areas", presents the kinds of questions that may be considered in the assessments.

Interested parties should have an opportunity to participate in the evaluation process.

The evaluation will be followed by a brief summary of information relevant to the assessment, including a rationale for accepting or rejecting an AOI as an MPA candidate. The format and content of evaluation documents will be developed through pilot MPA reviews.

Assessment activities

The AOI evaluation will consist of the following assessments:

1. Ecological Assessment
2. Technical Assessment
3. Socio-economic Assessment

These assessments may be conducted concurrently or sequentially.

1. Ecological assessment

The ecological assessment addresses the following questions:

- Does the proposed MPA comply with the reasons for MPAs stated in the *Oceans Act*?
- What are the ecological merits of the proposal?
- How significant are these?

In addition to ecological knowledge, the assessment should include a list of human activities which may need to be controlled, any restoration needs for the area, and the potential for recovery of natural ecosystem functions, if applicable.

Where an ecological assessment indicates that an AOI is not suitable as an MPA under the *Oceans Act* or other relevant legislation, the AOI will not undergo any further assessments.

2. Technical assessment

The technical assessment addresses the following questions:

- Is the proposal feasible from a management and technical perspective?
- What adjustments can be made to improve feasibility and practicality?
- What should the boundaries of the AOI be?
- Is there public and stakeholder support?

The technical assessment determines:

- The prior recognition of the conservation value of the site, such as international recognition of a site's importance
- The contribution of the site to integrated management purposes
- The availability of the site for designation
- The appropriateness of proposed area boundaries and management regulations for meeting the proposed management objectives
- The capacity of management resources for planning and management
- The public and stakeholder support for the proposal
- The nature of cooperative partnering or co-management arrangements that might support management of an MPA
- Possible conflicts with adjacent uses, and measures to lessen these
- The demonstration value of the site for conservation purposes

The technical assessment also refines the proposal to improve its acceptability, to minimize technical problems, and to ensure the design for the proposed MPA is appropriate. It will also develop partnering, co-management, or co-designation with other agencies to meet site objectives.

Finally, the evaluation considers whether other measures or regulations might be more appropriate for conserving and protecting resources (e.g., fisheries closures or harvest regulations).

3. Socio-economic assessment

A socio-economic assessment answers the following questions:

- How would the establishment of an MPA affect human activities in and around the proposed MPA?
- How can socio-economic benefits of the MPA be enhanced or the costs reduced?

The socio-economic assessment determines how the establishment of an MPA may affect:

- fishing uses
- community uses (local recreation, anchoring, food gathering)
- Aboriginal interests (claims, commercial uses, food fishery, cultural or traditional activities)
- economic and transportation uses (oil and gas, minerals, sand and gravel, aquaculture, resort uses, shipping, docks, defence and maritime security interests, aircraft facilities)
- cultural, recreation, and tourism values and uses (seascapes or landscapes, wildlife viewing, shipwrecks, educational opportunities, recreational seashores or water areas)

A socio-economic assessment may be conducted concurrently with the technical assessment.

Priorities

The precautionary approach states that errors should be made on the side of caution in making decisions about sensitive marine resources and habitats. This suggests that an AOI's ecological values may be more important than technical and socio-economic considerations. In such areas, the overriding concern may be to provide special protection for these values.

B. Recommendations

Recommendation

After completing the assessments, DFO will review the information and make a recommendation that a site either be designated as an MPA candidate (which requires the development of a management plan) or that it be considered for other forms of protection.

Public involvement

Interested parties will be given a reasonable opportunity to participate in the assessment of an AOI. They will be notified of recommendations concerning the AOI and encouraged to comment on them.

Recommendation options

Based on the evaluation process and public input, recommendations may be made to:

- drop the AOI from further consideration
- consider tools other than MPA status for protecting or conserving the area's sensitive resources and habitats
- refer the AOI to another agency expressing an interest in considering the site under their legislation
- defer further consideration of the AOI until more information is available
- move forward with the development of an MPA management plan

Interim Protection

Where an AOI is recommended as an MPA candidate site, interim protection may be put into effect, as discussed earlier, to protect and conserve the site's resources and habitats until an MPA is established.

Step 4: Development of a Management Plan for a Candidate MPA Site

Purpose of MPA Management Plans

The management plan for an MPA will state the reasons for the MPA, its goals and objectives, how the goals and objectives are to be reached, and how the success of the MPA will be measured. A management plan will be prepared for each MPA, based on proposals and assessment reports, and on comments of stakeholders, the public, and government agencies. The planning process will address the issues and concerns of interested parties within the context of the stated purpose and objectives for the MPA.

Development of an MPA Management Plan

The formal process of developing a management plan for a candidate MPA begins after the AOI evaluation has been completed. The timing for the process will depend on capacities and schedules of participants. Effective planning will depend on realistic schedules, focusing on a few sites at a time, and the cooperation of interested groups and individuals.

Management planning will proceed by working with other federal agencies, provincial agencies, local governments, Aboriginal communities and organizations, non-government stakeholders, and the public.

Some of the purposes and objectives for the MPA will have been defined before formal management planning begins. Suggestions for management may come from ecosystem overviews and AOI proposals; information gathered in the ecological, technical, and socio-economic assessments; and from public input.

Plan content

The management plan will provide details on how the MPA will be managed. It will provide a number of parameters for management such as the location and boundaries of the MPA, zoning, prohibited activities, and other relevant regulations. The MPA management plan may also provide additional policies, strategies, or other management tools for achieving the purposes stated for the MPA.

Establishing an MPA may require implementing a variety of initiatives to manage the area, including resource studies (inventories, research and monitoring), public awareness and education, surveillance, enforcement and resource use management. These should be included in the MPA management plan.

Appendix 2 provides a checklist of some of the elements that an MPA management plan might address. These elements may vary depending on the purpose of the MPA, its location, partnering arrangements, and other factors.

Partnering arrangement

Where the MPA is to be co-managed with another organization, the MPA management plan will state these proposed arrangements and detail the commitments, responsibilities and roles of the organizations.

Funding

The plan should identify the sources of funding and a projected management budget to support program activities.

Background information and resource analyses

The MPA management plan should contain a summary of resource information relevant to the plan objectives. The AOI proposal and assessment reports will contain much of the necessary information. Additional information may be obtained for detailed area planning.

Zoning

Buffer zones

Prohibited classes of activities

Protection standards

Existing activities within the MPA

Where existing and proposed activities within or near an MPA may conflict with the conservation objectives of the MPA, the plan may provide for a phasing out of these activities. In many cases, however, users may have rights or tenures permitting them to use resources of the area. For example, an aquacultural operator or resort operator may have a provincial lease to operate a business within the proposed MPA. In such cases, agreements will be sought with the operator and responsible authority for protection of the area's resources.

Resource agencies, including DFO, other federal departments and agencies and provincial governments have many powers for regulating the use of resources. MPA management plans can provide latitude for applying tools according to local conditions, in cooperation with resource users.

Development of Regulations for Designation

The management process may provide important information for determining what should be included in the regulations designating an MPA. The designation regulations confirm provisions that will be contained in the final MPA management plan, including objectives, boundaries, zoning, and other regulatory requirements.

MPA management plans may contain operational details, such as awareness programs, that will not be included in designation regulations.

MPA management plans may be updated from time to time. This may not necessarily require introducing new regulations, or amending existing ones.

Results of MPA management planning

Once the MPA management plan has been developed, the Minister can recommend that the MPA be designated through regulation under the *Oceans Act*.

Step 5: Designation of MPA

Purpose

The *Oceans Act* allows for the designation of MPAs through regulations created under Section 35 (see Table 2). The designation step may proceed concurrently with the MPA management planning step.

Implementation

Implementation of designation regulations and MPA management plans may require completion of partnering or co-management agreements, signing of Memoranda of Understanding between DFO and partnering governments and organizations, allocation of financial and staff resources, and other commitments.

Enforcement

The *Oceans Act* also provides for enforcement and fines for violations of regulations concerning MPAs.

Table 2. Designation Regulations: Section 35 (3):

"The Governor in Council, on recommendation of the Minister, may make regulations

(a) designating marine protected areas; and

(b) prescribing measures that may include but not be limited to

(i) the zoning of marine protected areas;

(ii) the prohibition of classes of activities within marine protected areas, and

(iii) any other matter consistent with the purpose of the designation."

Step 6: Management of MPA

Area management

MPAs will be managed using existing information, on-going research, and traditional ecological information from a variety of stakeholders. Activities necessary for accomplishing the objectives of the MPA may include site planning, research, monitoring, surveillance, enforcement, visitor management, and stewardship initiatives.

Role of MPA management plan

MPAs will be managed on a site-by-site basis. This means that each MPA will have its own management plan, reflecting the special character of the site and the purposes for which it was established. MPAs will be managed in close cooperation with other agencies and interested parties.

Guidance for management will be provided by the regulations designating the MPA, the MPA management plan, and other conservation policies and regulations.

Research and monitoring

Many environmental processes within marine ecosystems are poorly understood. Scientific research and monitoring may be conducted within MPAs, where appropriate, to understand marine ecosystems better and to provide valuable data on environmental changes.

Public awareness

Compliance with MPA regulations and management plans depends on the awareness and cooperation of the public. Interpretation and education programs may be necessary to explain the purposes of MPAs, and to provide information on appropriate activities within an area.

Review and evaluation

Each MPA will be evaluated periodically, with input from the public, to determine whether it is fulfilling its purposes. If not, changes may be recommended to MPA regulations or management plans.

Review and evaluation can include reconsideration of the status of the MPA. MPAs are not necessarily established in perpetuity. Many factors can change, including changes in purposes, environmental conditions, climate, and biodiversity. Periodic reviews will determine whether an existing MPA might be discontinued, enlarged, relocated, or redesigned to serve the intended purposes.

Interim MPAs for Emergency Situations

Purpose

Limits

Appendix 1: Checklist for AOI Information

The description of an AOI may include the following:

1. The proposing organization or agency and its contact information.

2. A statement of significance which indicates:
   - why the proposed area merits MPA status
   - how the proposed area meets the purposes defined for MPAs under the *Oceans Act*
   - how the proposed area meets the purposes of other marine protected area legislation, if applicable

3. Suggested location, boundaries and current status of the area
   - analysis of federal, provincial, international, and Aboriginal jurisdictions

4. Environmental and ecological information such as:
   - significant species present, their status and ecological requirements
   - important ecosystem and habitat characteristics, including environmental status and known stressors and threats
   - special features (e.g., upwellings, rivers and estuaries, land-based runoff, and nutrient areas)
   - important abiotic processes (e.g., physical, chemical, climatic, and geological processes)

5. Social and economic characteristics within and near the area, such as:
   - present and historic uses
   - human activities with actual or potential impacts on the area such as oil and gas activities, shipping, aquaculture, tourism, recreation, and food gathering
   - past and present commercial, recreational, and Aboriginal fishing activities and opportunities
   - presence of any Aboriginal land claims
   - potential socio-economic impacts

6. Alternatives to MPA protection, such as:
   - Protection mechanisms already in place within AOI
   - Other types of designation, e.g., park, conservation area, ecological reserve, wildlife management area
   - Other types of regulation or conservation measure, e.g., fisheries closure

7. A list of groups and individuals interested in the development of the MPA, including proposed partnering arrangements

8. Proposed management strategies and regulations inside the MPA and associated rationale for each, such as:
   - suggested management objectives, zoning, and other controls
   - suggestions or arrangements for research and monitoring, surveillance and enforcement
   - suggestions for marking, signage and public awareness

Appendix 2. Checklist for MPA management plan Content

The following checklist identifies possible elements of MPA management plans.

- purpose and scope of the plan
- background and history of the site
- location and boundaries of area and surroundings
- descriptive information, such as
  - physical, biological, social, and cultural resources
  - existing activities and uses in or near the MPA
  - existing and potential threats to the MPA and how these might affect the MPA and its management
  - existing legal and management framework
- management goals and objectives
- interpretation of regulations (e.g., details on zoning and activity prohibitions)
- core and special use zones management
- buffer areas and management of surrounding areas
- resource studies plans (inventory, research, monitoring)
- awareness, interpretation, and education
- markers, signs, buoys, and charting
- surveillance and enforcement
- resource enhancement or restoration proposals
- resource harvesting and use management
- visitor management
- continuing traditional Aboriginal or community uses
- participation, including advisory committees
- partnering agreements
- administration (staffing, training, facilities and equipment, budget)
- evaluation cycles and procedures for assessing MPA effectiveness and benefits
- planning cycles and update procedures

CADRE NATIONAL POUR
L'ÉTABLISSEMENT ET LA GESTION DES

Zones de protection marines

— Document de travail —

Pêches et Océans Canada

Mars 1999

Table des matières

Objectif 1

Les efforts déployés jusqu'à maintenant 1

Les zones de protection marines et la *Loi sur les océans* 1

Approche du programme des zones de protection marines du MPO 2

Cadre pour l'établissement et la gestion des ZPM 7

Étape 1 : Identification des sites d'intérêt 9

Étape 2 : Examen préalable des sites d'intérêt 9

Étape 3 : Évaluation et recommandation d'un site d'intérêt 11

Étape 4 : Élaboration d'un plan de gestion d'une ZPM potentielle 14

Étape 5 : Désignation d'une ZPM 17

Étape 6 : Gestion d'une ZPM 18

ZPM intérimaires en cas d'urgence 19

Annexe 1 : Liste des informations nécessaires sur les sites d'intérêt 20

Annexe 2 : Contenu proposé d'un plan de gestion d'une ZPM 21

Objectif

Le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines* présente l'approche générale qu'adoptera le ministère des Pêches et des Océans (MPO) pour établir et gérer les zones de protection marines (ZPM) à l'échelle du Canada. Le programme sera mis en œuvre par chaque région administrative du Ministère. Des guides détaillés pourront donc être élaborés pour satisfaire aux besoins locaux en matière de conservation et de protection du milieu marin. Ces guides seront conformes au Cadre national et pourront inclure des informations additionnelles sur les étapes à suivre.

Les efforts déployés jusqu'à maintenant

En février 1997, Pêches et des Océans Canada a distribué un document de travail intitulé *Établissement et gestion de zones de protection marines en vertu de la Loi sur les océans*. Dans le cadre de l'examen public qui a suivi, le Ministère a mené 18 séances d'information pour présenter, à des fins de discussion, la *Loi sur les océans* et le document de travail sur les ZPM. Plus de 400 Canadiennes et Canadiens ont participé aux séances d'information. Les commentaires du public ont révélé que le MPO était de fait sur la bonne voie et que la démarche proposée pour établir et gérer les ZPM nécessitait un examen public subséquent.

Les zones de protection marines et la *Loi sur les océans*

Selon la *Loi sur les océans*, une zone de protection marine est un espace maritime qui fait partie des eaux intérieures, de la mer territoriale (12 milles marins) ou de la zone économique exclusive du Canada (200 milles marins) et qui a été désigné en application de la *Loi sur les océans* en vue d'une protection particulière pour une ou plusieurs raisons. Le tableau 1 décrit les raisons justifiant l'établissement de ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*. La désignation de ZPM complétera les mesures actuelles de conservation et de protection prises en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Tableau 1. Raisons d'être des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*

L'article 35 (1) de la *Loi sur les océans* définit une ZPM comme étant :
un espace maritime…(qui) a été désigné…en vue d'une protection particulière pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes :

a) la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou autres, y compris les mammifères marins, et de leur habitat;

b) la conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat;

c) la conservation et la protection d'habitats uniques;

d) la conservation et la protection d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique;

e) la conservation et la protection d'autres ressources ou habitats marins, pour la réalisation du mandat du ministre des Pêches et des Océans.

Approche du programme des zones de protection marines du MPO

Nécessité de partenariats efficaces

Le Programme des zones de protection marines recherchera l'appui d'autres ministères et organismes fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organisations autochtones, des collectivités côtières, et de toute personne et parties intéressées, y compris celles constituées dans le cadre des accords sur des revendications territoriales. La coopération sera encouragée à toutes les étapes.

Le concept du partenariat est un élément essentiel du Programme des ZPM – son succès dépend de la capacité des multiples intervenants à intérêts diversifiés de travailler ensemble. Les principaux secteurs du programme qui dépendent du partenariat incluent la collecte d'information, la réalisation de recherches, la sensibilisation du grand public aux questions environnementales, et l'application des règlements.

Le nombre de parties intéressées, tout comme la diversité des intérêts et des utilisations, variera en fonction des sites, des points de vue, des besoins et des ressources. De même, le niveau d'engagement et de responsabilité des parties intéressées dépendra de la raison d'être de la ZPM et de son emplacement géographique. Les accords de partenariat dans un programme de ZPM pourront impliquer souvent la participation de groupes et d'intérêts différents énumérés ci-dessous.

Collectivités côtières et organisations non gouvernementales vouées à la protection de l'environnement

Le Programme des ZPM fournit une occasion unique aux collectivités, ainsi qu'aux groupes locaux, régionaux et nationaux de protection de l'environnement de participer à des activités de conservation du milieu marin. Les organisations et les collectivités locales pourront jouer un rôle majeur à plusieurs égards dans la gestion de ZPM en milieu côtier, depuis la mise en candidature et la cogestion de sites jusqu'aux activités de consultation et à l'exécution de programmes de sensibilisation du grand public. Les organisations qui mettront une ZPM en candidature pourraient devenir «parrains» du site. Un parrain est une organisation prête à jouer un rôle de partenaire à long terme pour gérer une ZPM.

Industrie de la pêche et industrie aquicole

L'industrie de la pêche et industrie aquicole ont d'importants investissements dans les ZPM. Il est essentiel pour tous que les groupes d'intérêts du secteur de la pêche, incluant les pêcheurs commerciaux, autochtones et sportifs, les entreprises, les industries de transformation et les collectivités qui dépendent de la pêche, jouent un rôle actif dans le processus d'établissement et de gestion des zones de protection marines.

Les pêcheurs ont toujours été de forts partisans de la conservation des ressources marines dont ils sont tributaires. Ils sont en mesure de fournir de nombreuses connaissances pouvant s'ajouter aux informations scientifiques actuelles qui façonnent la démarche de gestion. L'expérience montre que les zones de protection marines doivent être fortement appuyées par les entités intéressées à la pêche, particulièrement si l'établissement de ZPM a pour effet de réduire la superficie de leurs territoires de pêche ou de restreindre la pêche. L'appui des pêcheurs envers les ZPM augmente lorsqu'ils constatent leur efficacité ou quand ils participent

aux nombreuses étapes pour l'établissement d'une zones de protection marine. L'élaboration du Code de conduite pour une pêche responsable dans la région atlantique du Canada est un complément au processus d'établissement de ZPM et encourage l'adoption d'une approche de coopération dans la gestion des pêches.

L'aquiculture, industrie en pleine croissance au Canada, s'intéresse à la conservation des ressources marines. Comme l'industrie de la pêche, le secteur aquicole sera étroitement impliqué dans la considération des sites proposés.

Collectivités et organisations autochtones

Pour des raisons culturelles, économiques et de subsistance, plusieurs collectivités et organisations autochtones ont un grand intérêt à conserver les ressources marines. Les organisations et les collectivités autochtones concernées auront l'occasion de participer à l'établissement et à la gestion des ZPM. Cette coopération facilitera le partage de connaissances scientifiques et traditionnelles. On tiendra étroitement compte des activités traditionnelles des Autochtones dans le milieu marin lors de la planification et de l'établissement de ZPM. Les accords de partenariat avec les organisations autochtones seront encouragés afin d'inclure leurs intérêts dans l'élaboration du Programme des zones de protection marines.

L'identification, l'établissement et la gestion des ZPM seront effectués dans le respect des accords des revendications territoriales autochtones.

Entreprises reliées aux océans

La mise en application de la *Loi sur les océans* pourrait limiter les activités humaines dans les zones désignées. Il se pourrait donc que certains utilisateurs actuels de sites potentiels doivent transférer leurs activités ailleurs pour qu'une ZPM puisse être établie. Par conséquent, de nombreuses entreprises reliées aux océans dont des sociétés pétrolières et gazières, des entreprises d'exploitation minière en milieu marin, l'industrie touristique, des entreprises s'occupant de la mise en valeur des rives, des agences de transport maritime et d'autres utilisateurs ont un intérêt direct dans l'élaboration d'un programme de zones de protection marines.

Le processus d'établissement des zones de protection marines comprendra des consultations auprès des utilisateurs touchés afin d'assurer que leurs intérêts entrent en ligne de compte lors de la planification et de l'établissement de ZPM. Nombre de ces intervenants pourraient souhaiter participer sur une longue période à la gestion d'une ZPM, notamment pour la mise en application des lois et règlements et pour la surveillance.

Administrations provinciales et municipales

Au Canada, les provinces côtières ont droit de regard à divers degrés sur les fonds marins dans les eaux adjacentes. De plus, les provinces et les municipalités sont chargées de gérer la plupart des activités terrestres, telles que le contrôle du ruissellement (lutte contre la pollution), le tourisme et la mise en valeur des rives, qui exercent une influence sur le milieu marin et sur d'éventuelles ZPM.

Ministères fédéraux

Suite à l'adoption de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada s'est joint à deux autres ministères fédéraux, l'Agence Parcs Canada et Environnement Canada, ayant directement la responsabilité d'identifier, d'établir et de gérer des aires marines protégées. Les documents intitulés *Politique régissant le Programme des zones de protection marines* et *La création d'aires marines protégées : une démarche concertée* fournissent plus de détails sur la manière dont le MPO coopérera avec ces ministères. D'autres organismes fédéraux, dont les ministères des *Transports*, des *Ressources naturelles et de la Défense nationale*, seront appelés à s'occuper de questions et de sites particuliers.

Autres pays

Le Canada et ses voisins devront conclure des ententes de coopération et exercer ensemble des activités de planification pour atteindre des objectifs communs de conservation. Il sera peut-être nécessaire d'établir des réseaux d'aires protégées dans l'ensemble de l'aire de distribution de certains grands migrateurs, comme les baleines, qui fréquentent des habitats essentiels souvent situés à des milliers de kilomètres de distance des eaux canadiennes. Certaines aires marines protégées potentielles chevauchent la frontière canado-américaine ou sont situées à proximité de celle-ci. De même, dans l'Arctique, le Canada et le Groenland partagent un milieu marin qu'il faut protéger. De plus, le Canada et la France (îles Saint-Pierre et Miquelon) partagent de précieuses ressources sur la côte Est.

Sources d'information

La compréhension limitée de la dynamique de nos écosystèmes marins est un obstacle majeur à la planification des ZPM. Faute de connaissances, les décisions touchant la gestion s'appuieront sur une base précautionnelle. Le Programme de Zones de protection marines cherchera à combler les lacunes dans les connaissances par les moyens suivants:

- application des principes du développement durable, de la gestion intégrée et d'une base précautionnelle;
- utilisation des ZPM pour l'apprentissage en appliquant le principe de la gestion adaptative;
- intégration d'un programme de suivi à certaines ZPM;
- utilisation des ZPM comme laboratoires naturels pour mener des recherches environnementales.

On continuera de rassembler l'information nécessaire pour assurer la saine gestion des ZPM. Dans le cadre de son mandat scientifique, le Ministère continuera de recueillir des données sur les ressources halieutiques, ainsi que d'autres données sur le milieu marin dont celles reliées à l'hydrographie et à l'océanographie. Des organismes provinciaux sont en train de constituer des bases de données sur leurs côtes qui aideront à la prise de décisions. En outre, des organismes fédéraux et provinciaux collaborent à la mise en place de systèmes de gestion de l'information sur la zone côtière. Des groupes communautaires et des organismes voués à la protection de l'environnement peuvent posséder des informations utiles à la prise de décisions dans le cadre d'un programme de zones de protection marines.

Des programmes de suivi permettront de vérifier si les différentes ZPM ont atteint les buts fixés. On surveillera des paramètres environnementaux afin de déceler les changements naturels et artificiels que connaît l'environnement. Les données recueillies seront essentielles pour démontrer l'efficacité des mesures de gestion. Si ces mesures s'avèrent efficaces, on pourra s'attendre à ce que les règlements soient davantage respectés et à ce que la population appuie l'établissement d'autres ZPM.

Revues écosystémiques

Ces revues permettront de caractériser les types d'écosystèmes. Elles serviront à établir les ZPM de façon systématique; elles aideront à l'évaluation et à la sélection des ZPM, et elles contribueront à certaines initiatives, comme la gestion intégrée. Les revues écosystémiques porteront normalement sur de grandes régions marines correspondant à des grands écosystèmes plutôt que des régions administratives du ministère ou d'autres organismes. Autant que possible, elles comprendront des écosystèmes marins ou des territoires biogéographiques connus, comme la baie de Fundy, le golfe du Maine, le détroit de Georgia, le détroit de Lancaster, la baie James et la baie d'Hudson ou l'estuaire maritime du Saint-Laurent.

Les revues écosystémiques pourraient comprendre des informations sur les aires protégées existantes et proposées, les utilisations actuelles et planifiées (pêche, exploitation des ressources, loisirs), les conditions environnementales ou des caractéristiques écologiques, comme la distribution d'espèces clés et les habitats critiques. Elles pourraient en outre considérer les connaissances scientifiques et traditionnelles. Elles fourniront des informations importantes pour gérer les activités humaines ayant une incidence sur les écosystèmes, les espèces et les habitats vulnérables.

Les ZPM existantes et proposées seront considérées dans une perspective écosystémique lors de ces revues. Cette approche comprend l'interaction entre les ZPM, c'est-à-dire comment elles se complètent pour former un réseau de protection des ressources et des habitats vulnérables. Seront aussi inclus dans les revues, les autres mesures et règlements qui pourraient être nécessaires pour protéger le patrimoine marin naturel à l'extérieur des ZPM. De concert avec d'autres organismes responsables, Pêches et Océans Canada pourrait aussi utiliser les revues écosystémiques pour identifier des politiques et des mesures de protection et de conservation à prendre pour des zones avoisinantes, comme la protection et la mise en valeur de l'habitat, la lutte contre la pollution, l'utilisation du territoire et l'établissement de parcs terrestres côtiers.

La procédure pour effectuer des revues écosystémiques variera selon les circonstances dans chaque région à l'étude. Les revues écosystémiques pourraient être mises à jour lorsque des informations nouvelles et plus détaillées seront disponibles.

Sensibilisation et éducation du public

L'éducation et la sensibilisation du public au programme des zones de protection marines de Pêches et Océans Canada sont de la plus haute importance. Un partenariat efficace requiert que tous les intéressés soient bien informés. De plus, les objectifs du programme doivent être clairement établis et bien compris.

La composante sensibilisation et éducation du public du programme nécessitera l'emploi de moyens adaptés aux différents publics ciblés:

- écoles, utilisateurs des ressources, ministère et autres organismes gouvernementaux, collectivités et divers organismes non gouvernementaux;
- et une vaste gamme de moyens d'information peuvent être employés;
- rencontres publiques, brochures, dépliants et documents vidéo éducatifs.

Une sensibilisation efficace et le support des intervenants peuvent réduire les besoins d'application de la réglementation de trois façons importantes :

- encourager la participation des intéressés;
- assurer la compréhension et ainsi favoriser le respect des lois et règlements;
- fournir une tribune pour faire valoir les divers intérêts par le biais des partenariats.

Apprentissage par la pratique

Le Cadre national se veut flexible pour permettre d'acquérir graduellement de l'expérience dans l'établissement et la gestion des ZPM. Le cadre sera constamment réexaminé pour trouver des moyens de le profiler et de l'adapter aux besoins des régions et des intervenants. La création de ZPM pilotes, telles que décrites ci-dessous, permettra également d'élargir nos connaissances et de peaufiner ce Cadre national.

Des ZPM pilotes seront identifiées au tout début du programme pour faciliter l'évolution du *Cadre national pour l'établissement et la gestion des ZPM*. Beaucoup de connaissances peuvent être obtenues de tels sites pilotes. Les projets de ZPM pilotes serviront à mettre à l'épreuve divers aspects du cadre. Par exemple, des possibilités et des mécanismes de partenariat et de cogestion peuvent être explorés, les éléments proposés pour l'évaluation des ZPM mises en candidature peuvent être mis à l'essai, et la coordination entre d'autres organismes ou gouvernements peut être examinée. Les connaissances tirées de ces projets pilotes seront une partie intégrante de l'élaboration du Programme des zones de protection marines du ministère des Pêches et des Océans.

Cadre pour l'établissement et la gestion des ZPM

Cette section décrit le cadre pour l'établissement d'une zone de protection marine. Un *site d'intérêt* est l'appellation donnée à un espace maritime proposé comme ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*. Lorsque l'établissement d'un site d'intérêt aura été recommandé, celui-ci sera désigné comme une *ZPM potentielle*.

Cadre pour l'établissement et la gestion d'une ZPM (voir la Figure 1)

Étape 1: Identification des sites d'intérêt

Étape 2: Examen préalable des sites d'intérêt

Étape 3: Évaluation du site d'intérêt et recommandation

Étape 4: Élaboration d'un plan de gestion de la ZPM potentielle

Étape 5: Désignation de la ZPM

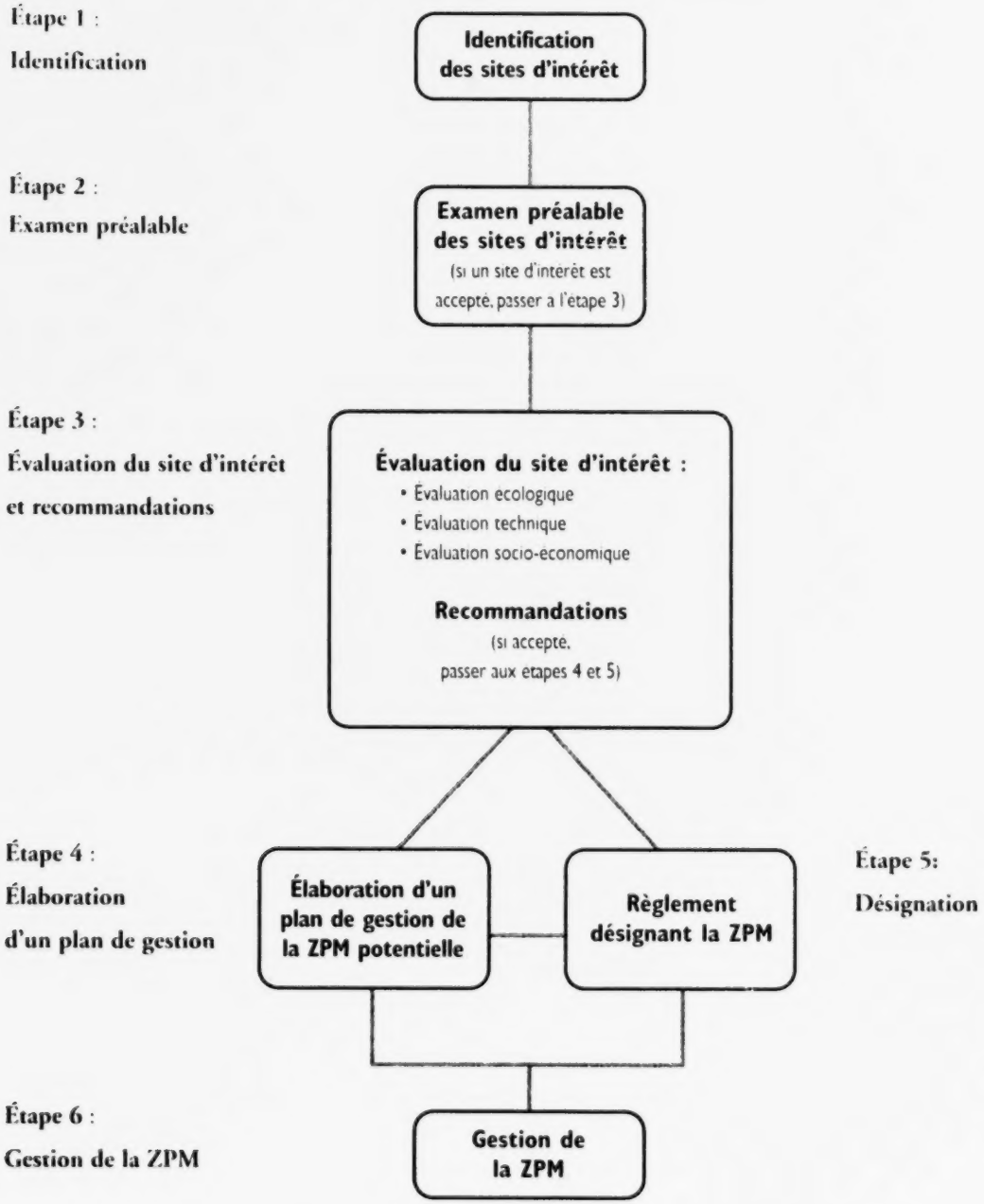
Étape 6: Gestion de la ZPM

Dans certains cas, des étapes peuvent être exécutées simultanément ou de façon non séquentielle.

Le ministre des Pêches et des Océans est responsable de recommander au gouverneur en conseil la désignation d'une ZPM. Pour en arriver à cette recommandation, le Ministre utilisera le présent cadre en consultant au besoin le grand public et d'autres organismes gouvernementaux.

Le Cadre national permet une flexibilité à l'échelle régionale dans l'établissement et la gestion de ZPM. Pour refléter ces différences, chaque région administrative du ministère pourra élaborer des guides détaillés afin de satisfaire aux besoins locaux en matière de conservation et de protection du milieu marin. Les guides régionaux devront être conformes au Cadre national et peuvent inclure des informations additionnelles sur les étapes à suivre et sur des aspects tels que la participation du grand public et les consultations.

Figure 1 : Cadre pour l'établissement et la gestion des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*



Étape 1 : Identification des sites d'intérêt

La première étape dans l'établissement d'un réseau de ZPM est l'identification des sites potentiels.

Identification

Le MPO, d'autres organismes gouvernementaux, les groupes communautaires, les collectivités côtières et les organisations autochtones, le secteur de la pêche, les organisations non gouvernementales vouées à la protection de l'environnement, les établissements d'enseignement supérieur, d'autres intervenants et le grand public auront la possibilité de participer à l'identification des sites d'intérêt dans le cadre de diverses initiatives. Celles-ci peuvent comprendre :

- des revues écosystémiques;
- des processus de gestion intégrée;
- la planification de la gestion des pêches;
- la mise en candidature par des intervenants;
- d'autres démarches.

Le Programme des zones de protection marines acceptera la proposition de sites d'intérêt pour leur mise en candidature comme ZPM. Cette façon de procéder permettra aux groupes intéressés d'aider le MPO à identifier des ZPM potentielles. Les groupes qui désireront proposer un site d'intérêt devront communiquer avec le ministère des Pêches et Océans aussitôt que possible.

À long terme, il faudra développer une approche systématique afin d'avoir un réseau de ZPM qui tienne compte de toutes les raisons d'être énoncées dans la *Loi sur les océans*. Ceci pourrait se faire par le biais des revues écosystémiques (voir p. 7). Ces revues aideront à sélectionner et évaluer les ZPM, en particulier les sites recommandés par le grand public.

Étape 2 : Examen préalable des sites d'intérêt

Objectif

Cette étape consiste à faire l'examen préalable d'un site d'intérêt pour déterminer s'il doit faire l'objet d'une évaluation plus poussée. Les sites d'intérêt proposés seront examinés afin de s'assurer que les motifs avancés pour leur protection soient conformes aux raisons énoncées dans la *Loi sur les océans* (voir le Tableau 1).

Informations requises

À cette étape, des informations détaillées ne sont pas requises. Voici le genre d'information qui pourrait être nécessaire :

- l'emplacement du site d'intérêt proposé;
- l'énumération des objectifs et de la raison pour établir une ZPM à cet endroit, et comment ils se rapportent à l'article 35 de la *Loi sur les océans*;
- une brève description du milieu biophysique et du profil socio-économique du site d'intérêt et de la région avoisinante;
- les mesures de gestion et les règlements qui pourraient s'appliquer à la zone;
- l'implication possible d'intervenants ou de parrains dans la gestion future de la zone;

- la personne-ressource, le groupe ou l'organisme qui piloterait ou qui faciliterait le processus d'établissement d'une ZPM;
- d'autres informations au besoin.

Registre des sites d'intérêt

Les sites d'intérêt proposés qui pourraient être désignés comme ZPM (voir le Tableau 1. Raisons d'être des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* seront inscrits à un registre des sites d'intérêt. Ce registre sera rendu public.

Les sites inscrits à un tel registre feront l'objet d'une surveillance afin d'assurer que leur intégrité écologique ne soit pas compromise avant que la décision finale sur leur désignation comme ZPM ne soit prise. Si l'on croit que certaines activités menacent l'intégrité écologique d'un site d'intérêt, des mesures de protection intérimaires pourraient être mises en œuvre.

Protection intérimaire

Objectif

L'identification d'un site comme site d'intérêt ne lui confère pas une protection juridique immédiate. Si un site important semble menacé à l'une ou l'autre des étapes de son évaluation, le gouvernement du Canada ou d'autres paliers gouvernementaux peuvent imposer des mesures intérimaires pour conserver et protéger les ressources et les habitats susceptibles d'être affectés.

Mesures de protection intérimaires

Les gouvernements disposent de diverses mesures pour protéger les ressources marines et leur habitat à moyen ou à long terme. Notons par exemple :

- des avis généraux aux intervenants pour décourager les utilisations qui sont contraires à l'objectif du site d'intérêt;
- des partenariats avec l'industrie et d'autres intervenants afin de protéger le site;
- des requêtes à d'autres organismes gouvernementaux pour reporter l'établissement de titres ou d'intérêts, comme des baux, des permis ou d'autres droits d'usage d'un site;
- l'application des règlements de la *Loi sur les pêches* et de la désignation de zones d'exclusion à la pêche;
- l'application des règlements de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, comme les interdictions relatives à l'ancrage, la navigation et la pollution;
- la mise en place de contrôles par d'autres organismes gouvernementaux, comme la mise en œuvre de mesures de protection de la faune, des moratoires sur les nouveaux modes de concession ou le renouvellement de ceux déjà en vigueur, des restrictions sur l'utilisation des ressources du site d'intérêt ou des eaux avoisinantes, la protection contre les répercussions d'activités terrestres et des interdictions de rejet et d'immersion de déchets en mer.

Étape 3 : Évaluation et recommandation du site d'intérêt

Objectifs

Identifier et évaluer le bien-fondé écologique, technique et socio-économique du site d'intérêt mis en candidature, engager le grand public dans le processus d'évaluation du site d'intérêt en question, et recommander si celui-ci devrait être consacré ZPM.

Activités d'évaluation

Cette étape comporte deux activités :
A. Évaluation du site d'intérêt
B. Recommandation

Proposition

L'évaluation d'un site d'intérêt aux fins de son établissement comme ZPM requiert une proposition détaillée. La préparation d'une telle proposition peut comprendre un processus de planification qui réunit les organismes et les intérêts concernés. L'Annexe 1 donne un exemple des informations qui pourraient être requises. Ces dernières seront généralement plus détaillées que celles requises pour l'examen préalable.

Les parties intéressées devront communiquer avec le bureau régional de Pêches et Océans le plus proche pour obtenir les détails sur la marche à suivre pour la mise en candidature et l'évaluation.

A. Évaluation des sites d'intérêt

Objectif

Évaluer le bien-fondé des sites d'intérêt dans une perspective écologique, technique et socio-économique.

L'évaluation

Les sites d'intérêt seront évalués afin de déterminer leur pertinence en tant que candidat au statut de ZPM en utilisant les informations et les connaissances scientifiques, traditionnelles et locales. Un document de travail, *Guide pour les zones de protection marines en devenir*, présente les éléments à considérer lors de l'évaluation d'un site d'intérêt.

Les parties intéressées devraient avoir la possibilité de participer au processus d'évaluation.

L'évaluation sera suivie d'un bref résumé de l'information pertinente à cette étape, y compris la raison pour laquelle un site d'intérêt a été accepté ou non comme ZPM potentielle. Le format et le contenu des documents d'évaluation seront développés par le biais des ZPM pilotes.

Activités d'évaluation

L'évaluation d'un site d'intérêt comportera les activités suivantes :
1. une évaluation écologique;
2. une évaluation technique;
3. une évaluation socio-économique.

Ces évaluations seront effectuées simultanément ou dans un ordre séquentiel.

1. Évaluation écologique

L'évaluation écologique vise à répondre aux questions suivantes :
- est-ce que la ZPM mise en candidature satisfait aux raisons d'être des ZPM énoncées dans la *Loi sur les océans*?
- quelle est la valeur écologique du site mis en candidature ?
- quelle est l'importance de cette valeur?

Outre les connaissances écologiques, l'évaluation devrait inclure une liste des activités à contrôler, les besoins de restauration du site et le potentiel de rétablissement des fonctions naturelles de l'écosystème, s'il y a lieu.

Lorsqu'une évaluation écologique indique qu'un site d'intérêt n'est pas adéquat pour devenir une ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* ou d'autres lois, le site d'intérêt en question ne fera pas l'objet d'autres évaluations.

2. Évaluation technique

L'évaluation technique vise à répondre aux questions suivantes :
- la mise en candidature est-elle réalisable du point de vue technique et de gestion?
- comment peut-elle être modifiée pour en améliorer la faisabilité et la réalisation?
- quelles devraient être les frontières du site d'intérêt?
- avons-nous l'appui du public et des intervenants?

L'évaluation technique vise à établir :
- la reconnaissance antérieure de la valeur du site au plan de la conservation, comme par exemple la reconnaissance internationale de son importance;
- la contribution du site aux objectifs de gestion intégrée;
- la disponibilité du site pour sa désignation;
- la pertinence des frontières du site et des règlements de gestion proposés pour satisfaire aux objectifs de gestion visés;
- la capacité des ressources de gestion pour la planification et la gestion;
- l'appui du public et des intervenants pour le site d'intérêt;
- la nature des partenariats de coopération ou des accords de cogestion qui pourraient épauler la gestion d'une ZPM;
- les conflits avec des utilisations adjacentes, et les mesures pour les réduire;
- la valeur démontrée du site au plan de la conservation.

L'évaluation technique permettra de parfaire la proposition de sorte à améliorer son acceptabilité, à minimiser les problèmes techniques et à assurer que la conception de la ZPM mise en candidature soit appropriée. Cette évaluation permettra en outre de cibler des organismes codésignés ou de développer des partenariats, ou des accords de cogestion pour rencontrer les objectifs du site.

En dernier lieu, l'évaluation permettra de déterminer si d'autres mesures ou règlements seraient plus appropriés pour assurer la conservation et la protection des ressources (p. ex., la fermeture de pêcheries ou des règlements de pêche).

3. *Évaluation socio-économique*

L'évaluation socio-économique vise à répondre aux questions suivantes:

- quel sera l'impact de l'établissement d'une ZPM sur les activités humaines dans et près de ce site?
- comment peut-on accroître les avantages socio-économiques de la ZPM ou en réduire les coûts?

L'évaluation socio-économique vise à déterminer comment l'établissement d'une ZPM pourrait influer sur les éléments suivants :

- la pêche;
- les utilisations par les collectivités (loisirs, ancrage, cueillette de produits comestibles);
- les intérêts des groupes autochtones (revendications, utilisations commerciales, pêche de subsistance, activités culturelles ou traditionnelles);
- l'économie et le transport (pétrole et gaz, minéraux, sable et gravier, aquiculture, lieux de villégiature, transport maritime, quais, défense et sécurité maritime, infrastructures pour les aéronefs);
- les valeurs et les utilisations au plan culturel, récréatif et touristique (paysages marins ou terrestres, observation de la faune, épaves, opportunités éducatives, plages ou plans d'eau pour les loisirs).

L'évaluation socio-économique et l'évaluation technique peuvent être effectuées simultanément.

Priorités

L'approche préventive veut que l'on pèche par excès de prudence lorsqu'on prend des décisions au sujet des ressources marines vulnérables et leur habitat. Cela porte à croire que les valeurs écologiques d'un site d'intérêt pourraient être plus importantes que certains aspects techniques ou socio-économiques. Dans un tel cas, il faudrait peut-être donner un rôle prépondérant à ces valeurs.

B. Recommandations

Recommandation

Après avoir complété l'évaluation, le MPO révisera les informations et recommandera que le site soit désigné comme une ZPM potentielle (nécessitant l'élaboration d'un plan de gestion) ou qu'il soit considéré pour d'autres formes de protection.

Participation du public

Les parties intéressées auront la possibilité de participer à l'évaluation d'un site d'intérêt. Elles seront avisées des recommandations concernant le site d'intérêt et elles seront encouragées à les commenter.

Options recommandées

D'après l'évaluation et les commentaires du public, on pourrait recommander les mesures suivantes :

- rayer le site d'intérêt de la liste des sites à considérer;
- considérer des moyens autres qu'une ZPM pour protéger ou conserver les ressources ou habitats vulnérables du site en question;
- confier le site d'intérêt à un autre organisme qui en a exprimé l'intérêt et qui considère le site comme relevant de sa compétence;
- reporter l'évaluation du site d'intérêt jusqu'à ce que d'autres informations soient disponibles;
- aller de l'avant et élaborer un plan de gestion de ZPM.

Protection intérimaire

Lorsqu'un site d'intérêt est recommandé comme ZPM potentielle, des mesures de protection intérimaires peuvent être mises en place, comme mentionné précédemment, afin de protéger et de conserver les ressources et les habitats du site jusqu'à ce que la ZPM soit établie.

Étape 4 : Élaboration d'un plan de gestion d'une ZPM potentielle

Objectif du plan de gestion d'une ZPM

Le plan de gestion d'une ZPM énoncera la raison d'être de la ZPM, ses buts et ses objectifs; de quelles façons ces derniers seront atteints et comment l'efficacité de la ZPM sera mesurée. Un plan de gestion spécifique sera élaboré pour chaque ZPM d'après les propositions soumises, les rapports d'évaluation et les commentaires des intervenants, du grand public et des organismes gouvernementaux. Le plan de gestion répondra aux enjeux et aux préoccupations énoncés par les parties intéressées et qui sont pertinents au but et aux objectifs de la ZPM.

Élaboration du plan de gestion d'une ZPM

Le processus formel d'élaboration d'un plan de gestion d'une ZPM potentielle débute après l'étape d'évaluation du site d'intérêt. La synchronisation du processus dépendra des fonctions et des calendriers de travail des participants. L'efficacité de la planification dépendra d'échéanciers réalistes, de l'attention portée à quelques sites à la fois et de la coopération de tous les groupes et individus intéressés.

L'élaboration du plan de gestion s'effectuera par le biais d'une coopération avec d'autres organismes fédéraux, des organismes provinciaux, des administrations locales, des collectivités et des organisations autochtones, des intervenants non gouvernementaux et le grand public.

Certains des buts et des objectifs de la ZPM auront été définis avant que le processus officiel de planification débute. Des suggestions en matière de gestion pourraient être tirées des revues écosystémiques et des propositions élaborées pour les sites d'intérêt, de l'information recueillie dans le cadre des évaluations écologique, technique ou socio-économique et des commentaires du public.

Contenu du plan

Le plan de gestion fournira des détails sur le mode de gestion de la ZPM, ainsi qu'un certain nombre de paramètres pour la gestion, tels l'emplacement et les frontières de la ZPM, le zonage, les activités interdites et d'autres règlements pertinents. Il pourrait en outre offrir d'autres politiques, stratégies ou outils de gestion pour atteindre les objectifs énoncés de la ZPM.

L'établissement d'une ZPM pourrait nécessiter la mise en œuvre d'une gamme d'initiatives pour gérer la zone, y compris des études sur les ressources (inventaires, recherches et suivi environnemental), l'éducation et la sensibilisation du public, la surveillance, l'application de la réglementation et la gestion de l'utilisation des ressources. De telles initiatives devraient être incluses dans le plan de gestion de la ZPM.

L'Annexe 2 présente une liste de certains des éléments que peut inclure un plan de gestion d'une ZPM. Les éléments peuvent varier selon l'objectif de la ZPM, son emplacement, les accords de partenariat et d'autres facteurs.

Accord de partenariat

Lorsque la ZPM fera l'objet d'une cogestion, le plan de gestion de la ZPM énoncera les accords proposés et établira les détails des engagements, des responsabilités et des rôles des organisations.

Financement

Le plan devrait identifier les sources de financement et contenir une proposition budgétaire pour supporter la gestion et les activités reliés à la ZPM.

Documentation et analyses des ressources

Le plan de gestion d'une ZPM devrait contenir un résumé de l'information sur les ressources pertinentes aux objectifs du plan. La plus grande partie des données requises se retrouveront dans la proposition et les rapports d'évaluation d'un site d'intérêt. D'autres informations pourraient être nécessaires pour une planification plus détaillée d'un secteur de la zone.

Zonage

La *Loi sur les océans* prévoit l'établissement de sous-zones à l'intérieur d'une ZPM, définissant les niveaux de protection. Le plan de gestion d'une ZPM inclura toutes les dispositions sur le zonage qui :

- précisent les activités permises ou interdites dans chaque sous-zone;
- établissent les frontières des sous-zones pour des activités spécifiques et les utilisations permises;
- prescrivent les règles pour l'utilisation et les restrictions sur diverses activités.

Le nombre et le type de catégories de sous-zones varieront de façon à satisfaire aux objectifs sous-tendant l'établissement d'une ZPM. Les sous-zones peuvent inclure des secteurs où tout prélèvement ou toute activité sera strictement interdit. Ailleurs, étant très limités, des secteurs où l'utilisation contrôlée, la récolte limitée des ressources ou d'autres activités humaines seront permises dans des conditions spécifiques et des catégories de zonage temporel où les activités pourront varier selon les saisons ou d'autres périodes, comme la traî.

Zones tampons

Les zones tampons sont des zones établies autour d'une ZPM pour la protéger de l'empiètement indu des activités humaines qui pourraient nuire à des espèces ou des habitats importants de l'écosystème de la ZPM. Les activités dans les zones tampons seront gérées de sorte à assurer la conservation et la protection des habitats et des ressources marines de la ZPM.

Catégories d'activités interdites

La *Loi sur les océans* autorise le gouvernement à adopter des règlements interdisant certaines catégories d'activités dans une ZPM. Cette attribution permet l'exclusion générale d'activités qui seraient en conflit avec les objectifs de la ZPM.

Normes de protection

On prévoit que chaque plan de gestion des ZPM sera unique, les catégories d'activités permises ou interdites dans une ZPM lui étant spécifiques. Aucune norme de protection standard ne s'applique.

Activités en cours dans une ZPM

Lorsque des activités proposées ou en cours dans ou près d'une ZPM peuvent être en conflit avec les objectifs de conservation de la ZPM, le plan peut prévoir l'arrêt progressif de ces activités. Toutefois, dans de nombreux cas, les utilisateurs pourraient avoir des droits reconnus par la loi, de titres ou intérêts leur permettant d'utiliser les ressources de la zone. Par exemple, un aquiculteur ou l'exploitant d'un lieu de villégiature pourrait détenir un bail provincial pour exploiter une entreprise à l'intérieur de la ZPM mise en candidature. Dans de tels cas, l'autorité responsable essaiera de s'entendre avec l'exploitant pour protéger les ressources de la zone.

Les organismes responsables de la gestion de ressources naturelles, comme Pêches et Océans Canada, les autres ministères et organismes fédéraux et les gouvernements provinciaux ont de nombreuses attributions pour réglementer l'utilisation de celles-ci. Les plans de gestion des ZPM peuvent donner la flexibilité d'utiliser ces outils selon les conditions locales, en coopération avec les utilisateurs des ressources.

Élaboration des règlements en vue de la désignation d'une ZPM

Le processus de gestion peut fournir des informations importantes pour déterminer les éléments qui devraient être inclus dans la réglementation d'une ZPM. Les règlements confirment les dispositions qui seront incluses dans le plan de gestion définitif d'une ZPM, y compris les objectifs, les frontières, le zonage et d'autres exigences réglementaires.

Les plans de gestion des ZPM peuvent contenir des détails de nature opérationnelle, comme des programmes de sensibilisation, qui ne seront pas inclus dans la réglementation en vue de la désignation d'une ZPM.

Les plans de gestion des ZPM peuvent être mis à jour de temps à autre. Cette mise à jour n'entraînera pas nécessairement de nouveaux règlements ou la modification des règlements en vigueur.

Résultats de l'élaboration du plan de gestion d'une ZPM

Une fois que le plan de gestion d'une ZPM aura été élaboré, le Ministre peut recommander que la ZPM soit désignée par le biais de règlements en vertu de la *Loi sur les océans*.

Étape 5 : Désignation d'une ZPM

Objectif

La *Loi sur les océans* prévoit la désignation de ZPM par le biais de règlements établis en vertu de l'article 35 (voir le Tableau 2). L'étape de la désignation peut être réalisée en même temps que l'étape de l'élaboration du plan de gestion d'une ZPM.

Mise en application

La mise en application des règlements de désignation et des plans de gestion des ZPM peuvent requérir la passation d'accords de cogestion ou de partenariat, la signature de protocoles d'entente entre le Ministère et les gouvernements et organisations partenaires, l'affectation de ressources financières et humaines, et d'autres engagements.

Exécution

La *Loi sur les océans* prévoit aussi l'exécution des règlements sur les ZPM et des amendes pour les infractions à ceux-ci.

Tableau 2. Règlements concernant la désignation de ZPM en vertu de l'article 35 (3) :

Sur la recommandation du ministre, le gouverneur en conseil peut, par règlement :

(a) désigner des zones de protection marines;

(b) prendre toute mesure compatible avec l'objet de la désignation, notamment

(i) la délimitation de zones de protection marines,

(ii) l'interdiction de catégories d'activités dans ces zones*

* on réfère ici à l'établissement de sous-zones (zonage) à l'intérieur d'une ZPM.

Étape 6 : Gestion d'une ZPM

Gestion de la zone

La gestion des ZPM sera axée sur les informations existantes, les recherches en cours et les connaissances écologiques traditionnelles d'une panoplie d'intervenants. Les activités nécessaires pour réaliser les objectifs de la ZPM peuvent inclure la planification du site, les recherches, le contrôle, la surveillance, l'exécution des règlements, la gestion des visiteurs et des initiatives d'intendance.

Rôle du plan de gestion des ZPM

La gestion des ZPM se fera site par site. Cela signifie que chaque ZPM sera dotée de son propre plan de gestion, reflétant le caractère particulier du site et les objectifs de son établissement. Les ZPM seront gérées en étroite coopération avec d'autres organismes et parties intéressés.

Les règlements désignant une ZPM, le plan de gestion de celle-ci et d'autres mesures et règlements pour la conservation orienteront la gestion.

Recherches et suivi

Nombre des processus environnementaux au sein des écosystèmes marins sont mal compris. Des recherches et un suivi scientifiques pourraient être effectués dans les ZPM, au besoin, pour mieux comprendre les écosystèmes marins et recueillir des données précieuses sur les changements environnementaux.

Sensibilisation du public

Le respect des règlements et des plans de gestion des ZPM dépend de la sensibilisation et de la coopération du public. Des programmes d'interprétation et d'éducation pourraient être nécessaires pour expliquer les objectifs des ZPM et fournir de l'information sur les activités appropriées dans une zone.

Examen et évaluation

Chaque ZPM sera évaluée périodiquement, avec la participation du public, pour déterminer si elle répond à ses objectifs. Le cas échéant, des changements aux règlements ou au plan de gestion de la ZPM pourraient être recommandés .

L'examen et l'évaluation peuvent impliquer la remise en question du statut de la zone de protection marine. Les ZPM ne sont pas forcément établies pour une durée illimitée. De nombreux facteurs peuvent changer, y compris des changements d'objectifs, les conditions du milieu, du climat et de la biodiversité. Des examens périodiques permettront de déterminer si, pour satisfaire aux objectifs visés, une ZPM existante doit être abandonnée, agrandie, déplacée ou modifiée.

ZPM intérimaires en cas d'urgence

Objectif

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur la marine*, le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Ministre, peut désigner par décret une ZPM en cas d'urgence à des fins de protection à court terme. Le Ministre peut exercer ce pouvoir lorsqu'il estime qu'une ressource ou un habitat marin est menacé ou risque de l'être.

Cet outil s'ajoute aux autres moyens qui peuvent être utilisés en cas d'urgence, comme la fermeture de pêcheries et des décrets sur l'environnement.

Limites

Le décret pour la désignation d'une ZPM intérimaire est valide pour une période maximale de 90 jours à compter de sa mise en vigueur.

Le décret pour la désignation d'une ZPM intérimaire ne doit pas être incompatible avec les accords sur des revendications territoriales ratifiés ou approuvés par loi parlementaire.

Annexe 1 : liste des informations nécessaires sur les sites d'intérêt

La description d'un site d'intérêt peut inclure les éléments suivants :

1. Le nom de l'organisation ou de l'organisme promoteur, et ses coordonnées.

2. Un énoncé de l'importance du site indiquant :
   - pourquoi il devrait être désigné ZPM;
   - comment le site proposé satisfait aux objectifs des ZPM énoncés dans la *Loi sur les océans;*
   - comment le site proposé satisfait aux objectifs d'autres lois et règlements sur les aires marines protégées, s'il y a lieu.

3. L'emplacement géographique et les frontières proposées, et le statut actuel du site :
   - analyse du champs de compétence fédéral, provincial, international et autochtone.

4. Des informations sur les aspects environnementaux et écologiques, comme :
   - les espèces importantes présentes, leur statut et leurs besoins écologiques;
   - les caractéristiques importantes de l'écosystème et de l'habitat, y compris l'état de l'environnement et les menaces et les facteurs d'agression connus;
   - les attributs spéciaux (ex., remontées d'eau froide, rivières et estuaires, ruissellement et concentration de nutriments);
   - les processus abiotiques importants (ex., processus physiques, chimiques, climatiques et géologiques).

5. Caractéristiques sociales et économiques du site et de la région avoisinante, comme :
   - les utilisations actuelles et historiques;
   - les activités humaines ayant un impact réel ou potentiel sur le site, comme l'exploitation pétrolière et gazière, le transport maritime, l'aquiculture, le tourisme, les loisirs et la cueillette de produits comestibles;
   - les activités et les possibilités, passées et présentes, de pêche commerciale, sportive et autochtone;
   - l'existence de revendications territoriales autochtones;
   - les impacts socio-économiques potentiels.

6. Des alternatives à la protection par l'établissement d'une ZPM, comme :
   - les mécanismes de protection déjà en place dans le site d'intérêt;
   - d'autres types de désignation, ex., parc, zone de conservation, réserve écologique, réserve faunique;
   - d'autres types de règlements ou de mesures de conservation, ex., zones d'exclusion à la pêche.

7. Une liste des personnes et des groupes qui s'intéressent à l'établissement de la ZPM, y compris les accords de partenariat proposés.

8. Les règlements et les stratégies de gestion proposés pour la ZPM et le bien-fondé de chacun, comme :
   - les objectifs, le zonage et d'autres mesures de contrôle proposées;
   - des propositions ou des accords de recherche, de contrôle, de surveillance et d'exécution des règlements;
   - des suggestions pour le balisage, la signalisation et la sensibilisation du public.

Annexe 2 : contenu proposé d'un plan de gestion d'une ZPM

La liste suivante identifie les éléments possibles d'un plan de gestion d'une zone de protection marine.

- objectif et portée du plan;
- contexte et historique du site;
- emplacement géographique, frontières de la zone et des territoires avoisinants;
- informations descriptives, comme :
  - ressources physiques, biologiques, sociales et culturelles
  - activités et utilisations existantes dans ou près de la ZPM
  - menaces existantes et potentielles à la ZPM, et comment elles pourraient nuire à la ZPM et à sa gestion
  - cadre juridique et de gestion existants
- buts et objectifs de gestion;
- interprétation des règlements (ex., détails sur le zonage et les activités interdites);
- gestion de la zone principale et des sous-zones;
- zones tampons et gestion des zones avoisinantes;
- plans d'étude des ressources (inventaires, recherches, suivi);
- sensibilisation, interprétation et éducation;
- balises, enseignes, bouées et cartographie;
- surveillance et application des règlements;
- propositions de mise en valeur ou de restauration des ressources;
- gestion des activités de prélèvement et de l'utilisation des ressources;
- gestion des visiteurs;
- poursuite des activités traditionnelles par les groupes autochtones ou par les collectivités;
- participation des intervenants, y compris celle de comités consultatifs;
- accords de partenariat;
- administration (personnel, formation, infrastructures et matériel, budget);
- fréquence et procédures d'examen de l'efficacité et des avantages de la ZPM;
- cycles de planification et procédures de mise à jour.